

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

И.А. Герасимов
(Россия, г. Краснодар)

В современной политической науке и практике происходит непрерывный поиск оптимальной модели принятия и реализации политических решений, которая бы обеспечивала устойчивое функционирование и преемственность государственной политики независимо от политической конъюнктуры и личных пристрастий субъектов, участвующих в этом процессе. Создание подобной модели невозможно без детально проработанной теоретической базы. За последние десятилетия на Западе накоплен значительный опыт анализа реализации политических решений на основе различных теоретических подходов. В этих условиях одной из задач, стоящих перед отечественными исследователями, становится проблема адекватного понимания и грамотного применения таких подходов, наработанных зарубежными авторами.

Исследования реализации политических решений можно подразделить на три различных теоретических подхода.

1. Модели «сверху вниз» основное внимание уделяют способности лиц, принимающих решения ставить четкие цели политики и контролировать стадию реализации решений.

2. Модели «снизу вверх» рассматривают местных чиновников как главных акторов реализации решений, при этом сам процесс реализации представляет собой процесс переговоров между ними¹.

3. В смешанных теориях делаются попытки преодолеть разницу между двумя первыми подходами, соединить элементы обоих с другими теоретическими моделями.

Теории «сверху вниз» основываются на предположении, что реализация политического решения начинается с его принятия центральной властью. Эти исследования базируются на «модели черного ящика» политического процесса, они предполагают прямую причинно-следственную связь между политическим курсом и наблюдаемыми результатами его осуществления и имеют тенденцию игнорировать воздействие лиц, реализующих решения на осуществление политики.

Дж. Прессман и А. Вильдавски в течение нескольких лет изучали процесс реализации программы, целью которой являлось повышение занятости населения в Окленде. Они отметили, что реализация программы даже при наличии отличных стартовых возможностей является чрезвычайно сложным процессом. Есть существенная разница между намеченными целями, разработкой теории для их осуществления, воплощением теории в действиях и выполнением их должным образом.

Дж. Прессман и А. Вильдавски определяют стратегию как гипотезу, включающую в себя изначальные условия и прогнозируемые последствия. Реализация программы, по их мнению, означает провести, выполнить, осуществить, произвести стратегию. Когда посредством принятого решения создаются исходные условия, стратегия становится программой. Программа переводит теорию в практику посредством создания первого звена в цепочке причинно-следственных отношений, соединяющих действия с целями. Таким образом, процесс реализации программы составляет возможность достижения прогнозируемых результатов после того, как определены изначальные условия, он не рассматривает вопросы создания этих условий. Прежде чем начнется процесс реализации программы с целью обеспечения прогнозируемых результатов должны быть решены все правовые вопросы, выделено финансирование, достигнуты соглашения с местными корпорациями. Термин «отсутствие

реализации» должен относиться не к неудачным попыткам начать осуществление программы, а к невозможности довести дело до конца².

Однако по прошествии времени при попытке определить четкие различия между стратегией и программой может возникнуть несоответствие. Когда обстоятельства меняются, меняются и цели, а исходные условия подлежат пересмотру. В процессе выполнения действий различие между исходными условиями и последующей цепочкой причинно-следственных отношений начинает стираться. Когда программа запущена, исполнители становятся ответственными как за исходные условия, так и за цели, к которым они должны привести.

Чем длиннее цепочка причинно-следственных связей, тем многочисленнее взаимосвязи между звеньями и тем сложнее становится процесс реализации. Кто должен был дать старт процессу реализации? Чье согласие требовалось для его продолжения? Сколько человек были участниками процесса? Как долго они осуществляли свою деятельность? Каждую новую регистрацию соглашения, необходимую для продолжения процесса реализации программы, Дж. Прессман и А. Вильдавски назвали «моментом принятия решения». Любопытный случай, в котором каждый отдельный участник должен давать свое согласие, называется «устранением препятствий». Подсчитав количество необходимых «устранений препятствий», используемых в момент принятия решения за весь период существования программы, можно узнать, что нужно сделать, чтобы гарантировать реализацию. При этом следует помнить, что даже успешная реализация не означает достижения целей, если под сомнением адекватность изначальной стратегии.

В конце 1970-х и в начале 1980-х гг. как критический ответ теориям «сверху вниз» появились теории «снизу вверх». В них доказывалось, что результаты политики не всегда в должной мере определяются ее целями и что искусственная причинно-следственная связь между ними является сомнительной. Исследователи предложили изучать фактические события, реальные причины, которые влияют на результаты. Исследования, принадлежащие этому направлению основываются на изучении «базы», идентифицируя сети акторов, вовлеченных в фактическое осуществление политики. Они отрицали идею, согласно которой политика определяется центральными органами власти, и что лица, которые реализуют решения, должны придерживаться их целей настолько точно, насколько это возможно. Вместо этого возможность свободного выбора на стадии осуществления политики определялась как благотворный фактор для местных чиновников, которые находятся намного ближе к реальным проблемам, чем центральные органы власти. Так, М. Липски определяет чиновников «уличного» уровня управления как работников государственной службы, которые вступают в прямой контакт с гражданами при выполнении своих профессиональных прав и обязанностей, обладая при этом значительной свободой действий по собственному усмотрению³. Учреждения государственной службы, нанимающие на работу значительное количество бюрократов данного уровня соразмерно своему собственному штату, называются муниципальными бюрократическими системами управления. Типичными бюрократами муниципального уровня являются учителя, полицейские и другие лица, которые следят за исполнением законов, социальные работники, судьи, адвокаты прочие должностные лица судебной системы, работники здравоохранения и пр.

М. Липски отмечает, что эти определения являются аналитическими, то есть они сосредоточены не на номинальных профессиональных ролях, а на особенностях специфической рабочей ситуации. Таким образом, не каждый чиновник «уличного» уровня работает в учреждении такого уровня (например, специалист по перепланировке, то есть чиновник «уличного» уровня может работать в агентстве по перепланировке городских сооружений, где в основном служащими являются проектировщики, строители и другие технические работники); и наоборот, не все служащие чиновничьих структур «уличного» уровня являются чиновниками уличного уровня (например, клерк в департаменте социального обеспечения или офицер полиции на должности конторского служащего в полицейском участке).

Бюрократы муниципального уровня неявным образом играют роль посредника во взаимоотношениях граждан и государства. В их руках находится ключ к определению степени прав и обязанностей гражданина. При этом, чем ниже благосостояние людей, тем больше их зависимость от чиновников «уличного» уровня.

Условия работы чиновников «уличного» уровня почти приближаются к бюрократическому идеалу безличной отстраненности в процессе принятия решений. И наоборот, объекты важнейших решений – люди – сразу же ощущают на себе результаты этих решений. Чиновники «уличного» уровня играют решающую роль в регулировании масштаба современных конфликтов благодаря своей роли агентов социального контроля.

С точки зрения граждан, роль чиновников «уличного» уровня так же широка, как функции правительства, и настолько же профессиональна, как того требует ежедневное взаимодействие с работниками образовательных и медицинских учреждений, а также урегулирование различных вопросов. В целом эти чиновники поглощают большую часть государственных ресурсов, и общество надеется на здоровый баланс между осуществлением ими государственной деятельности и разумным объемом общественных расходов. Как отдельные личности, чиновники «уличного» уровня представляют собой надежду граждан на справедливое и эффективное разрешение проблем со стороны государства именно потому, что они по своему статусу должны ясно видеть границы эффективности своего вмешательства и ограничения возможности внимательного и благожелательного рассмотрения вопросов, что неизбежно возникает в процессе рассмотрения огромного количества дел.

Базовые отличия между подходами «сверху вниз» и «снизу вверх» сводятся к следующим аспектам: различные стратегии исследования, цели анализа, противопоставление моделей политического процесса, различное понимание процесса реализации решений, разные модели демократии¹.

Представители подхода «сверху вниз» обычно начинали исследование с момента принятия политического решения на «верху» политической системы, далее проводили анализ по нисходящей к лицам, которые непосредственно занимаются реализацией решений. Исследователи, принадлежавшие к теориям «снизу вверх», напротив, начинали с идентификации акторов, вовлеченных в осуществление конкретной политики в «основании» политико-административной системы. Далее анализ перемещается «вверх» и «вширь» для идентификации сети акторов, реализующих решения и их стратегий решения проблем.

Цель анализа с применением подхода «сверху вниз» состоит в создании общей теории реализации решений. Эта теория не должна использовать слишком большое количество переменных для того, чтобы суметь спрогнозировать, будет ли отдельная законодательная норма эффективно реализована на практике. Кроме того, теория должна позволять ученым разработать рекомендации для лиц, принимающих решения для улучшения качества их реализации. Цель же исследований «снизу вверх», напротив, состоит в том, чтобы дать точное эмпирическое описание и объяснение взаимодействий акторов, вовлеченных в осуществление политики и их стратегий решения проблем.

Обе школы используют различные модели политического процесса. Представители подхода «сверху вниз» используют модель, согласно которой политико-управленческий цикл может быть разделен на несколько четко различимых фаз. Таким образом, они не сосредотачиваются на политическом процессе в целом, вместо этого они уделяют внимание этапу, который следует за принятием политического решения. Напротив, подход «снизу вверх» подразумевает, что реализация политических решений не может быть отделена от разработки политики. Согласно этой модели, выработка тактики продолжается в течение всего процесса принятия и реализации политических решений. Следовательно, представители данного подхода уделяют внимание не только одной специфической стадии политического процесса. Вместо этого их интересует в целом процесс определения, формулирования, реализации и корректировки политики.

Оба подхода содержат сильно отличающиеся представления о характере процесса реализации решений. Представители подхода «сверху вниз» под реализацией решения понимают «осуществление базового политического решения». В этом плане реализация решений – аполитичный, административный процесс. Власть принадлежит центральным органам, которые принимают решения, определяют четкие цели политики и которые способны к иерархическому руководству процессом достижения этих целей. Представители подхода «сверху вниз» отклоняют идею иерархического руководства. С их точки зрения, невозможно разрабатывать законы с четко определенными политическими целями и контролировать процесс реализации этих политических решений сверху донизу. Вместо этого данная модель предполагает, что у лиц реализующих решения, всегда есть простор для свободного выбора. Вместо того, чтобы считать реализацию решений аполитичным процессом следования распоряжениям «сверху», представители подхода «снизу вверх» считали, что процесс реализации решений является политическим по своей сути, более того, формулирование политики в решающей степени происходит именно на низовом уровне управления. Следовательно, политика детерминируется не столько нормативно-правовыми актами, которые принимает правительство и парламент, сколько автономными политическими решениями акторов, непосредственно вовлеченных в осуществление политики. Таким образом, основное внимание уделяется децентрализованному решению проблем, а не иерархическому руководству.

Наконец, два этих подхода основаны на существенно различающихся моделях демократии. Подход «сверху вниз» используют традиционные, элитарные концепции представительной демократии. В этом аспекте, избранные представители – единственные легитимные акторы в обществе, которые могут принимать общеобязательные решения от имени населения в целом. Таким образом, суть надлежащего демократического правления состоим в том, чтобы гарантировать, что принятые политические решения будут выполнены настолько точно насколько это возможно. Другими словами, любое отклонение от целей, определенных центральными органами власти, считается нарушением демократических стандартов. Представители подхода «снизу вверх» оспаривают эту модель демократии. Они подчеркивают, что в полной мере также должны учитываться интересы местных чиновников, целевых групп и отдельных акторов, которых затрагивает данное решение. Элитарная модель демократии игнорирует эти интересы, что делает политические решения нелегитимными. Отклонения от целей, определенных центральными органами государственной власти, таким образом, не нарушают демократические принципы. Законное демократическое управление возможно только в рамках модели партисипаторной демократии, которая включает учет интересов тех, кто затронут данным политическим решением (местные чиновники, группы интересов, отдельные акторы и т.д.).

Одной из первых попыток синтеза моделей «сверху вниз» и «снизу вверх» является работа М. Гоггина и ряда его коллег. Как и представители подхода «сверху вниз» они считали, что решение принимается центральными органами власти, а его осуществлением занимаются акторы более низкого уровня управления. Однако, согласно их концепции процесса реализации политических решений, лица, реализующие решения, также являются политическими акторами, поэтому требуется сложный процесс переговоров между ними и центральными властями⁵.

Согласно данной модели, реализация решений на местах находится под влиянием различного рода стимулов и ограничений на федеральном, региональном и местном уровнях, результатов осуществления политики на местах и способности местных властей действовать. Поскольку в различных регионах разные условия, то местные власти реагируют на стимулы и ограничения неодинаково. В своей модели авторы отклоняют дихотомию неудачи/успеха реализации политического решения, и вводят вместо нее периодические оценки реализации, так как эффективность последней может меняться во времени. Данная модель также включает в себя механизм обратной связи, который служит для модернизации политики.

Таким образом, представители подходов «сверху вниз» и «снизу вверх» несколько преувеличивали неизбежность своих положений и, таким образом, упрощали сложный процесс реализации решений. Так, представители подхода «сверху вниз» слишком надеялись на способность органов центральной власти определять четкие цели политики и тщательно контролировать процесс реализации решений. Однако представители подхода «снизу вверх», подвергая критике такие возможности центральных органов власти, в то же самое время слишком высоко оценивали автономию чиновников местного уровня в отношении высшего руководства. Накопленные исследователями эмпирические данные демонстрировали уместность обоих подходов, поэтому стали возникать смешанные теории реализации политических решений.

¹ *Костина К.К.* Технология принятия и реализации непопулярных политических решений. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2007. С. 21.

² *Прессман Д.Л., Вильдавски А.* Реализация программы // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 463.

³ *Липски М.* «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 524.

⁴ *Pütlz H., Treib O.* Policy Implementation // Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods / Eds. F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney. Boca Raton, FL, 2006. P. 89–109.

⁵ *Lamb Ch. M.* Reviewed Work: Goggin, M.L., Bowman, A.O., Lester, J.P., O'Toole, L.J. Jr. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation // The American Political Science Review. Vol. 85. № 1. (Mar., 1991). P. 268.

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ КАК СПОСОБ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОБЩЕСТВЕННОМ И ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССАХ

В.Н. Кулябцева, М.А. Тхагапсов
(Россия, г. Черкесск)

Все, что совершает человек, проходит через его сознание. Внутренними источниками участия и его активности выступают потребности и интересы. Вне их учета невозможно понять истинный смысл, намерения и конкретные шаги в политике государств, партий, социальных групп и конкретных личностей. Эта устойчивая связь отмечается многими учеными и политиками. «Ближайшее рассмотрение истории убеждает нас в том, – писал Г.В.Ф. Гегель, – что действия людей вытекают из их интересов, и лишь они играют главную роль»¹.

В этой связи политические интересы представляют собой актуальную и достаточно сложную теоретическую проблему, уяснение которой позволяет понять логику деятельности различных политических сил, предвидеть развитие политических событий и процессов.

Рассматривая содержательную характеристику политических интересов, необходимо отметить ряд важнейших отличительных признаков.

Понятие «интерес» (лат. interest – иметь значение) активно используется в различных отраслях научного знания. При этом исходное понимание термина восходит к толкованию в словарях Даля, Ожегова, Ушакова – «интерес» как значение, важность дела; внимание, возбуждаемое к кому-(чему)-нибудь значительному, важному, полезному или кажущемуся таковым².

В философско-политологическом ключе интерес понимается как причина действий индивидов, социальных общностей, причина, определяющая их социальное поведение³.